

50^e réunion du Conseil du FEM
7 - 9 juin 2016
Washington

Point 08 de l'ordre du jour

ORIENTATIONS FUTURES CONCERNANT L'ACCREDITATION – SUIVI

Décision recommandée au Conseil

Ayant examiné le document GEF/C.50/07 intitulé *Orientations futures concernant l'accréditation – Suivi*, le Conseil prend note de l'analyse et des conclusions du Secrétariat et décide de réévaluer, au début de la période couverte par la septième reconstitution de la Caisse du FEM (FEM-7), l'opportunité du lancement d'un processus d'accréditation d'un nombre limité d'Agences supplémentaires afin de combler les lacunes stratégiques qui se profilent.

RESUME ANALYTIQUE

À sa 49^e réunion tenue en octobre 2015, le Conseil a chargé le Secrétariat de poursuivre son travail sur les questions décrites dans le document du Conseil intitulé *Orientations futures concernant l'accréditation* (GEF/C.49/04), y compris « **une analyse des lacunes géographiques et thématiques qui peuvent exister au sein du réseau du FEM et de l'efficacité de la structure actuelle du réseau, assortie de recommandations à présenter à la réunion suivante du Conseil de juin 2016** ».

Le document du Conseil d'octobre 2015 a dégagé trois grandes orientations futures possibles concernant l'accréditation : 1) ne plus accréditer d'autres Agences, 2) accréditer des Agences supplémentaires en limitant stratégiquement leur nombre, et 3) procéder à une expansion générale, avec une augmentation importante du nombre d'Agences accréditées. Ce document a en outre identifié quatre questions cruciales pour toute décision concernant l'opportunité de l'accréditation d'Agences supplémentaires, à savoir la couverture régionale et thématique, la compétition, l'efficacité (efficacité sur le plan des coûts) du système et l'engagement des Agences.

Le présent document propose une analyse plus approfondie de ces questions essentielles et aboutit aux principales conclusions ci-après :

- a) **Il ne semble pas y avoir d'importantes lacunes géographiques au sein de l'appareil du FEM du point de vue du nombre d'Agences prêtant un soutien à chaque pays et de la capacité des pays à utiliser les ressources qui leur sont allouées par le FEM.** Les pays de toutes les régions et de tous types sont en mesure d'accéder aux fonds du FEM qui leur sont alloués. Quatre-vingt-onze pour cent des pays bénéficiaires travaillent actuellement avec deux Agences ou plus et 76 % avec trois Agences ou plus. Les niveaux de concentration des Agences ont baissé, car un plus grand nombre d'Agences ont rejoint le réseau du FEM. (Paragraphe 6 à 13)
- b) **Il n'existe pas de lacunes thématiques importantes au sein de l'appareil du FEM du point de vue de la disponibilité des compétences techniques.** Dans quatre sur cinq domaines d'intervention, les projets et programmes ont été mis en œuvre par onze Agences ou plus, alors que les domaines « produits chimiques » et « gestion des déchets » ont bénéficié de la participation de cinq Agences. (Paragraphe 14 à 17)
- c) **Les données disponibles laissent penser qu'un réseau élargi pourrait entraîner une augmentation des coûts de transaction découlant de l'accréditation, du processus d'accueil des nouvelles Agences et de la communication à travers un réseau plus vaste.** (Paragraphe 19 à 25)
- d) **L'appareil du FEM dispose de l'éventail de capacités nécessaires pour répondre aux aspirations stratégiques du FEM, à l'instar de la capacité à gérer des**

programmes multipartites intégrés, à promouvoir l'innovation, et à mobiliser des financements privés. À l'avenir, une question essentielle sera de savoir si le modèle opérationnel permet d'optimiser le déploiement de ces capacités. (Paragraphe 26 à 36)

- e) **Une plus grande expansion du partenariat que constitue le FEM risquerait d'éroder le niveau et la qualité de la participation des partenaires.** Ce partenariat repose sur la collaboration intense entre ses différentes parties prenantes. L'étroitesse du partenariat a jusqu'à présent constitué un facteur essentiel du succès de la mise en œuvre des orientations stratégiques définies dans le cadre de FEM-6 ; et elle est indispensable pour réaliser les aspirations de la Vision du FEM à l'horizon 2020. (Paragraphe 37 à 39)

Partant de cette analyse, on peut tirer deux conclusions principales. Premièrement, les données concrètes actuelles n'indiquent aucun besoin de procéder à de nouvelles accréditations peu de temps après le quasi-doublement du nombre d'Agences. Deuxièmement, peut-être plus que le nombre d'Agences, une réflexion plus approfondie est nécessaire sur la mesure dans laquelle le modèle opérationnel permet d'optimiser les fortes capacités de l'appareil du FEM.

Pour ce qui est de cette deuxième conclusion, les principales questions soulevées sont celles de savoir : si le FEM a optimisé ses potentialités pour soutenir des programmes intégrés en plus des projets ; s'il existe des incitations suffisantes à générer des effets positifs multiples dans les domaines d'intervention dans le cadre des projets et programmes soutenus par le FEM ; et la mesure dans laquelle les modalités du FEM peuvent correspondre aux modèles opérationnels et aux besoins d'internalisation des institutions de financement du développement.

Force est de reconnaître que la plupart des données exposées dans le présent document ne reflètent pas les effets du tout récent élargissement du réseau du FEM. L'accréditation de huit Agences de projets du FEM peut non seulement faire de l'extension de la couverture géographique et thématique la nouvelle base de référence, mais aussi avoir pour effet d'accroître la concurrence et les coûts de transaction pour divers acteurs participant au réseau du FEM.

À la lumière des conclusions susmentionnées, le Secrétariat recommande que le Conseil réévalue, au début de la période couverte par la septième reconstitution des ressources de la Caisse du FEM (FEM-7), l'opportunité du lancement d'un processus d'accréditation d'un nombre limité d'Agences supplémentaires afin de combler les lacunes stratégiques qui se profilent.

TABLE DES MATIERES

Résumé analytique	ii
Introduction	1
Partie I : Couverture géographique et thématique	2
Couverture géographique	2
Couverture thématique	9
Partie II : Efficacité de l'appareil du FEM sur le plan des coûts et des résultats	12
Efficacité par rapport aux coûts	12
Efficacité sur le plan des résultats.....	15
Collaboration à travers le réseau du FEM.....	21
Conclusions	23
Recommandation.....	23

INTRODUCTION

1. À sa 49^e réunion tenue en octobre 2015, le Conseil a chargé le Secrétariat de poursuivre son travail sur les questions décrites dans le document du Conseil intitulé *Orientations futures concernant l'accréditation* (GEF/C.49/04), y compris « **une analyse des lacunes géographiques et thématiques qui peuvent exister au sein du réseau du FEM et de l'efficacité de la structure actuelle du réseau, assortie de recommandations à présenter à la réunion suivante du Conseil de juin 2016** ».
2. **Le présent document se veut un prolongement (et non pas une reproduction) du document établi en octobre 2015.** Ce dernier a dégagé trois grandes orientations futures possibles concernant l'accréditation : 1) ne plus accréditer d'autres Agences, 2) accréditer des Agences supplémentaires en limitant stratégiquement leur nombre, et 3) procéder à une expansion générale, avec une augmentation importante du nombre d'Agences accréditées. Il a identifié en outre quatre questions cruciales pour toute décision concernant l'opportunité de l'accréditation d'autres Agences, à savoir la couverture régionale et thématique, la compétition, l'efficacité (efficacité sur le plan des coûts) du système et l'engagement des Agences.
3. Ayant pour but d'éclairer le dialogue et une éventuelle décision sur les orientations futures concernant l'accréditation, le présent document propose une nouvelle analyse des principaux enjeux identifiés. Il vient compléter la première phase de l'évaluation de l'élargissement du réseau du FEM (*Evaluation of the Expansion of the GEF Partnership – First Phase* (GEF/ME/C.50/06)), réalisée par le Bureau indépendant de l'évaluation.
4. **Le présent document comporte deux grandes parties conformément à la demande du Conseil :** i) la couverture géographique et thématique, et ii) l'efficacité du réseau du FEM sur le plan des coûts et des résultats. Ces sections sont suivies de conclusions et de recommandations.

PARTIE I : COUVERTURE GEOGRAPHIQUE ET THEMATIQUE

5. Cette partie du document cherche à déterminer s'il existe des lacunes géographiques ou thématiques importantes au sein de l'appareil du FEM qui pourraient requérir l'accréditation d'Agences supplémentaires.

Couverture géographique

Principal message : Il ne semble pas y avoir d'importantes lacunes géographiques au sein de l'appareil du FEM du point de vue du nombre d'Agences prêtant un soutien à chaque pays et de la capacité des pays à utiliser les ressources qui leur sont allouées par le FEM. Les pays de toutes les régions et de tous types sont en mesure d'accéder aux fonds du FEM qui leur sont alloués. Quarante-et-un pour cent des pays bénéficiaires travaillent actuellement avec deux Agences ou plus et 76 % avec trois Agences ou plus. Les niveaux de concentration des Agences ont baissé, car un plus grand nombre d'Agences ont rejoint le réseau du FEM.

6. **L'analyse ci-dessous vise à déterminer si les données existantes indiquent des insuffisances sur le plan géographique dans l'appareil du FEM** – c.-à-d. si le nouveau réseau élargi comprenant désormais 18 Agences sert comme il se doit les différentes régions et les différents types de pays où le FEM mène ses activités. Plus précisément, elle pose la question de savoir i) si les pays dans différentes régions et situations utilisent pleinement les fonds du FEM qui leur sont alloués ; ii) si les pays de tous types et de toutes les régions ont une palette de choix d'Agences suffisamment large pour répondre à leurs besoins ; et iii) comment la concentration d'Agences a évolué dans les différents groupes de pays et régions avec l'élargissement du réseau du FEM.

7. **En ce qui concerne l'utilisation des fonds du FEM, les pays de toutes les régions et de tous types sont en mesure d'accéder aux fonds du FEM qui leur sont alloués.** Par exemple, si les pays les moins avancés (PMA) et les petits États insulaires en développement (PEID) se sont heurtés à des difficultés dans la programmation de leurs allocations pendant FEM-4, les taux d'utilisation pour ces deux groupes de pays ont dépassé 90 % au cours de FEM-5. De même, les États fragiles¹ ont réussi à utiliser leurs allocations de FEM-5, à hauteur de 90 % en moyenne (voir les figures 1 à 3 ci-après) :

¹ Selon la liste harmonisée de la Banque mondiale des États en situation de fragilité au cours de l'exercice 16 : <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/7/700521437416355449/FCList-FY16-Final-712015.pdf>

Figure 1: Comparaison entre l'allocation et l'utilisation des fonds du FEM dans les PMA pendant FEM-4 et FEM-5

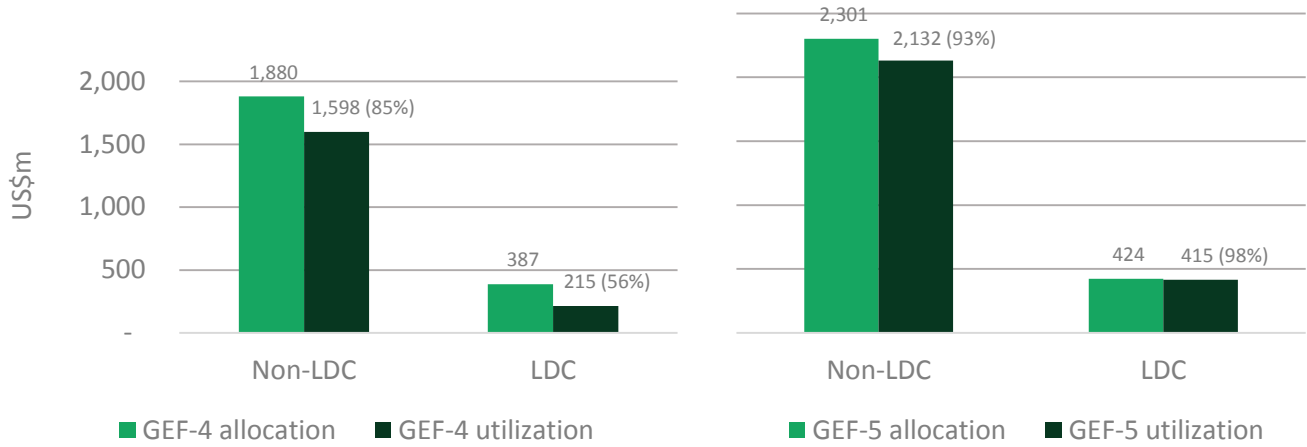


Figure 2 : Comparaison entre l'allocation et l'utilisation des fonds du FEM dans les PEID pendant FEM-4 et FEM-5

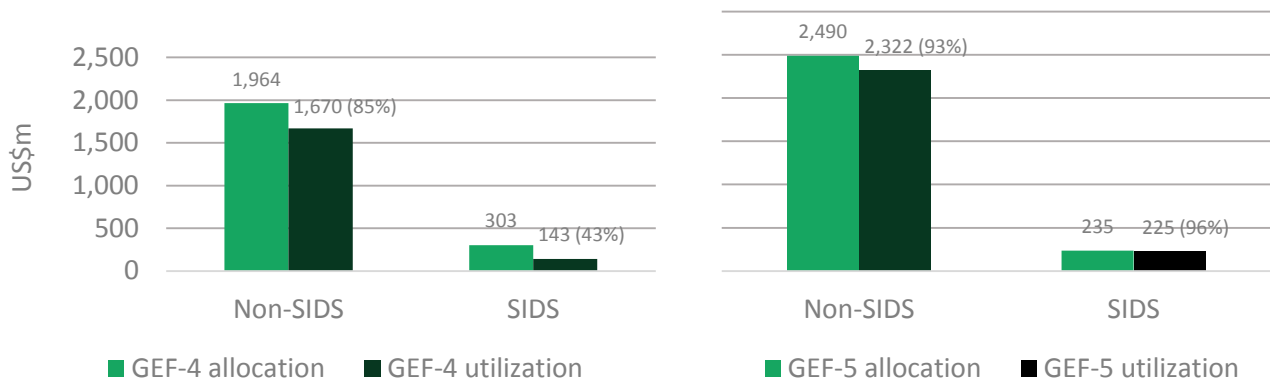
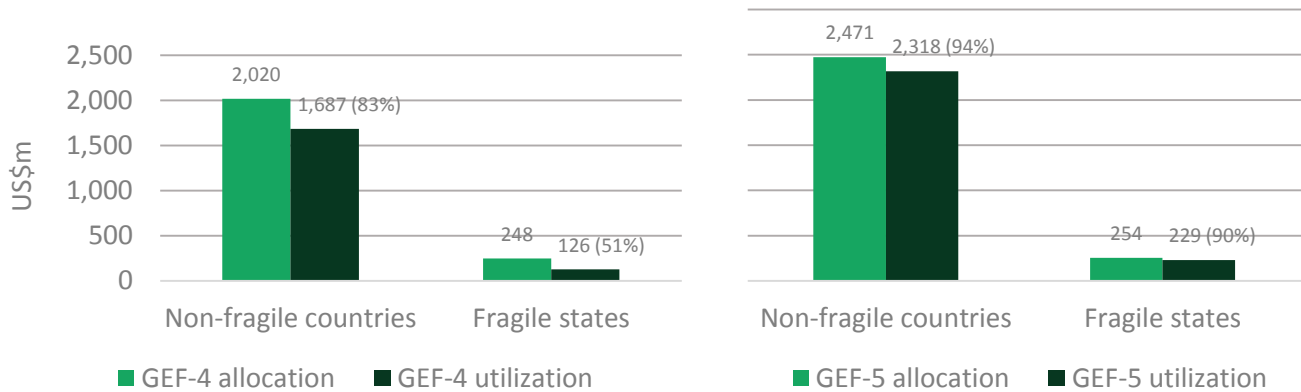
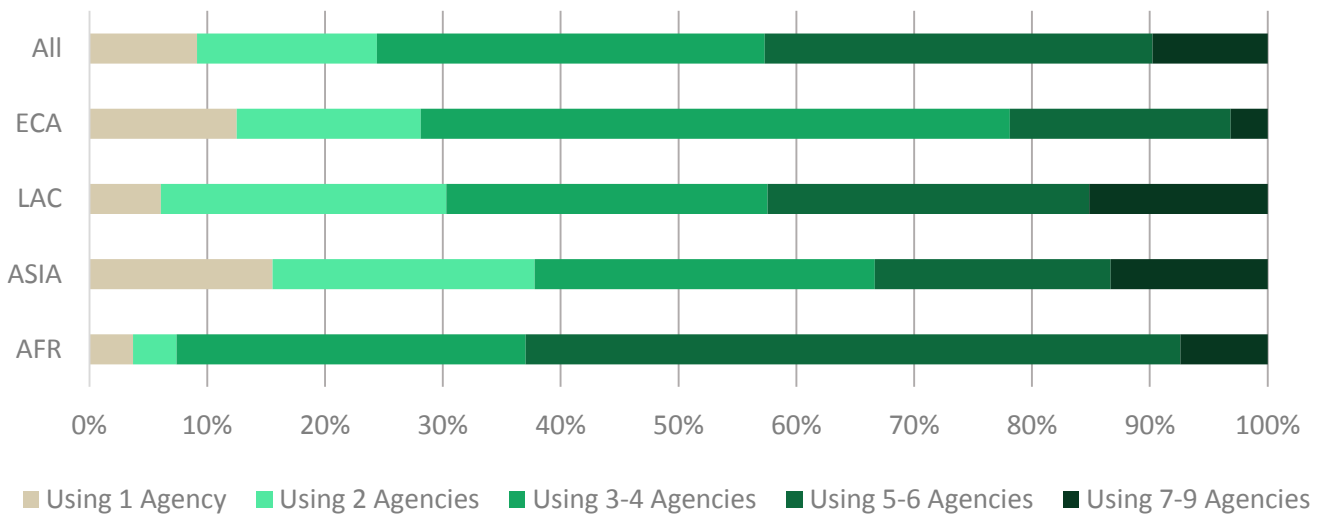


Figure 3 : Comparaison entre l'allocation et l'utilisation des fonds du FEM dans les États fragiles pendant FEM-4 et FEM-5



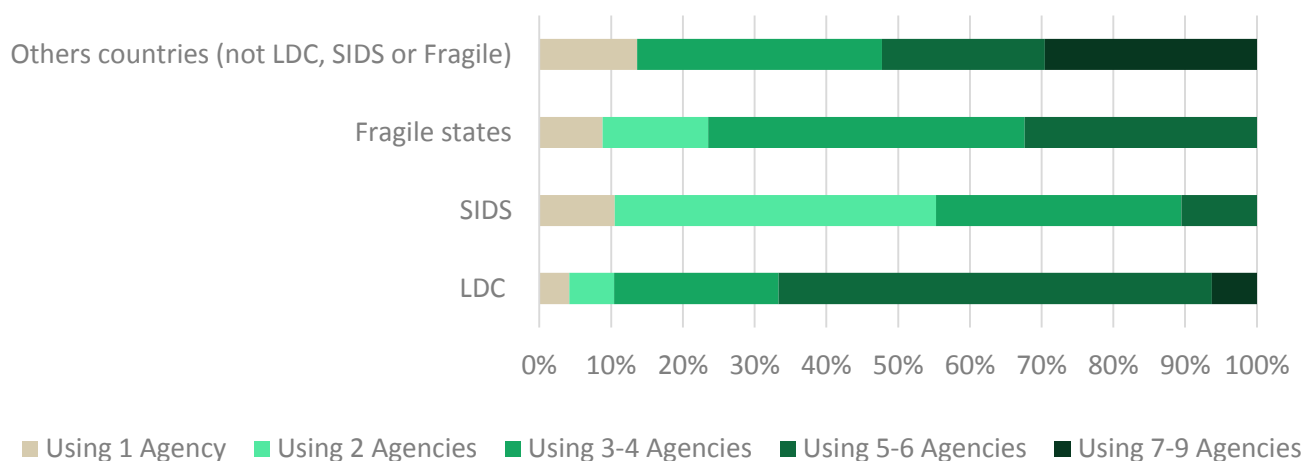
8. Quant à savoir si tous les types de pays et toutes les régions ont une palette de choix d'Agences suffisamment large pour répondre à leurs besoins, **une donnée pertinente concerne les 91 % de pays bénéficiaires qui travaillent actuellement avec deux Agences ou plus et les 76 % qui travaillent avec trois Agences ou plus** (voir la figure 4).

Figure 4 : Proportion de pays dans les groupes par rapport au nombre d'Agences utilisées – de FEM-3 à FEM-6 (décembre 2015)



9. Si les PEID et les États fragiles ont tendance à recourir à moins d'Agences que les pays bénéficiaires en moyenne, 89 % des PEID et 91 % des États fragiles utilisent tout de même deux Agences ou plus (voir la figure 5 ci-après).

Figure 5 : Proportion de PMA, de PEID et d'États fragiles dans les groupes par rapport au nombre d'Agences (décembre 2015)

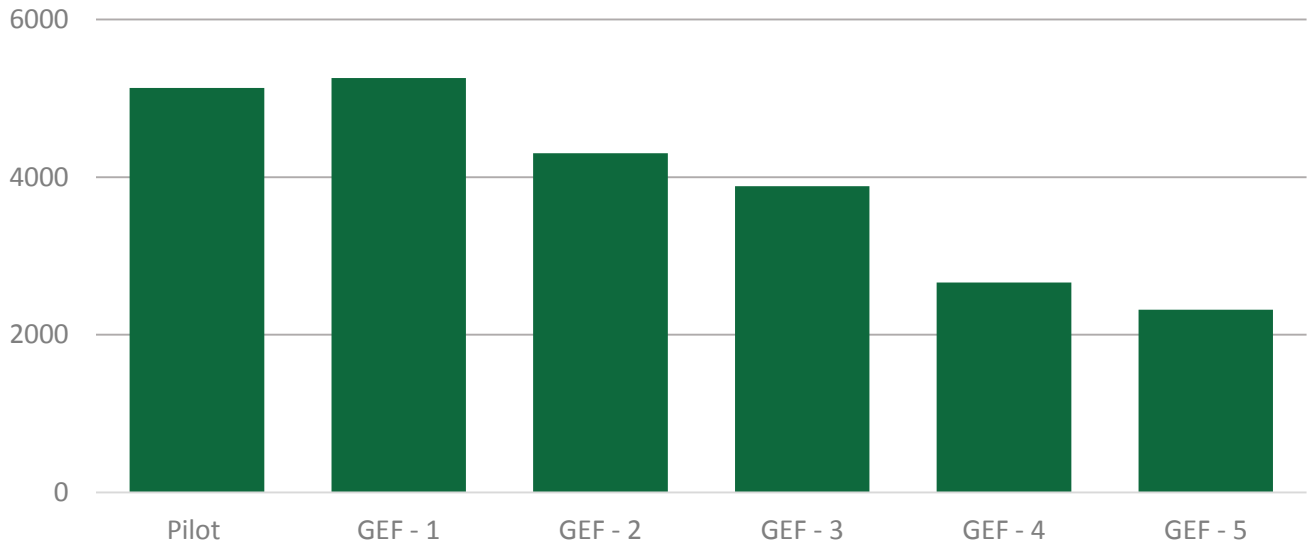


10. Les données présentées ci-dessus reflètent l'état de la programmation des ressources du FEM au mois de décembre 2015. **Toutefois, avec les programmes de travail d'avril et de juin 2016, deux Agences de projets supplémentaires participeront à la programmation du FEM dans les PEID, et trois autres Agences deviendront opérationnelles dans les États fragiles.**

11. **Comme un plus grand nombre d'Agences ont rejoint le réseau du FEM, les niveaux de concentration ont baissé et la concurrence pour l'obtention des ressources gagne de l'ampleur.** La figure 6 illustre cette baisse au moyen de l'indice de Herfindahl-Hirschman (IHH)², un indicateur largement utilisé pour mesurer la concentration du marché.

² L'indice de Herfindahl-Hirschman (IHH) est un indicateur largement utilisé pour mesurer la concentration du marché. Il va de 0 à 10 000, les valeurs proches de 0 représentant une situation de concurrence quasi-parfaite et les valeurs proches de 10 000 représentant des monopoles.

Figure 6 : Concentration d'Agences – Indice de Herfindahl-Hirschman



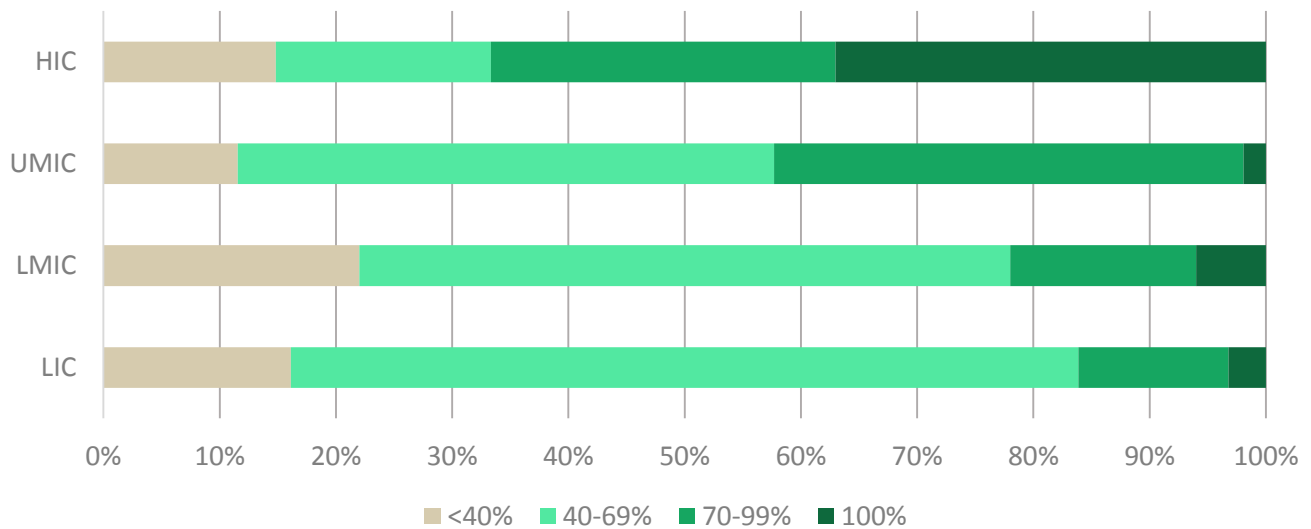
12. **Cette tendance à la baisse de la concentration d'Agences est manifeste dans toutes les régions et tous les groupes de pays, bien que le niveau de concentration varie d'une région et d'un groupe à l'autre.** Les niveaux de concentration relativement plus élevés dans les PEID et dans les pays à revenu élevé³ peuvent être le résultat de portefeuilles de financement relativement moins volumineux du FEM dans ces pays. Le tableau 1 ci-après présente les données de l'IHH en fonction des diverses catégories de pays, et la figure 7 présente une répartition de la fréquence de la concentration des Agences montrant les différences entre les catégories de pays.

³ Sur les 27 pays à revenu élevé ayant reçu des fonds du FEM entre FEM-3 et FEM-6, 6 sont également des PEID (Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Barbade, Seychelles, Saint-Kitts-et-Nevis, et Trinité-et-Tobago). Les pays qui ne sont pas des PEID sont l'Arabie saoudite, l'Argentine, Bahreïn, le Chili, la Croatie, l'Estonie, la Fédération de Russie, la Guinée équatoriale, la Hongrie, le Koweït, la Lettonie, la Lituanie, Malte, Oman, la Pologne, la République de Corée, la République slovaque, la République tchèque, la Slovénie, l'Uruguay et le Venezuela. Parmi eux, 12 seulement reçoivent encore des allocations au titre du STAR pendant FEM-6.

Tableau 1 : Concentration d'Agences en fonction des régions et des groupes de pays par cycle de reconstitution

	Pilot	GEF - 1	GEF - 2	GEF - 3	GEF - 4	GEF - 5	
SIDS	5423	4351	5001	3916	5434	4155	
LDCs	5246	4956	6596	4510	2969	2553	
AFR	6866	4739	5710	4126	2846	2376	
ASIA	5581	6213	4757	4199	2519	2641	
ECA	6126	7550	5457	4248	3661	2101	
LAC	5688	5226	4939	5073	2479	2156	
LICs	5002	5725	7194	4465	2783	2644	
LMICs	6633	6676	5644	4655	2874	2493	
UMICs	6277	6214	4864	5280	2858	2710	
HICs	7390	7637	5085	4542	3518	1510	

Figure 7 : Proportion de pays par niveau de concentration d'Agences⁴ et par groupe de revenu (décembre 2015)



⁴ La concentration d'Agences s'entend ici du financement approuvé par le FEM destiné à l'Agence dominante dans un pays donné en part du financement total approuvé par le FEM dans le pays entre FEM-3 et FEM-6.

13. Lorsque les pays ont recours à une seule Agence pour leurs besoins de programmation et d'appui à la mise en œuvre, cette Agence est soit le PNUD (dans 67 % des cas) soit le PNUE (dans 33 % des cas). Dans l'ensemble, le PNUD se démarque comme étant l'Agence ayant le plus vaste champ de couverture géographique, y compris dans les régions et les groupes de pays où la concentration d'Agences est plus élevée que dans les pays bénéficiaires en moyenne. (Voir les figures 8-9 ci-après).

Figure 8 : Concentration d'Agences dans les PEID – de FEM-3 à FEM-6 (décembre 2015)

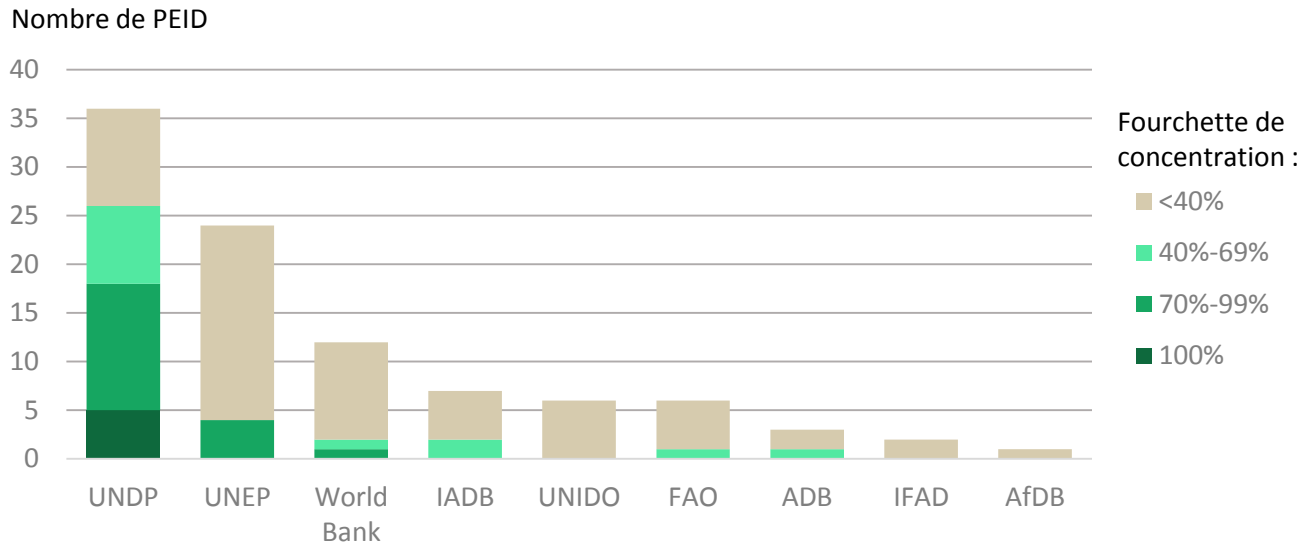
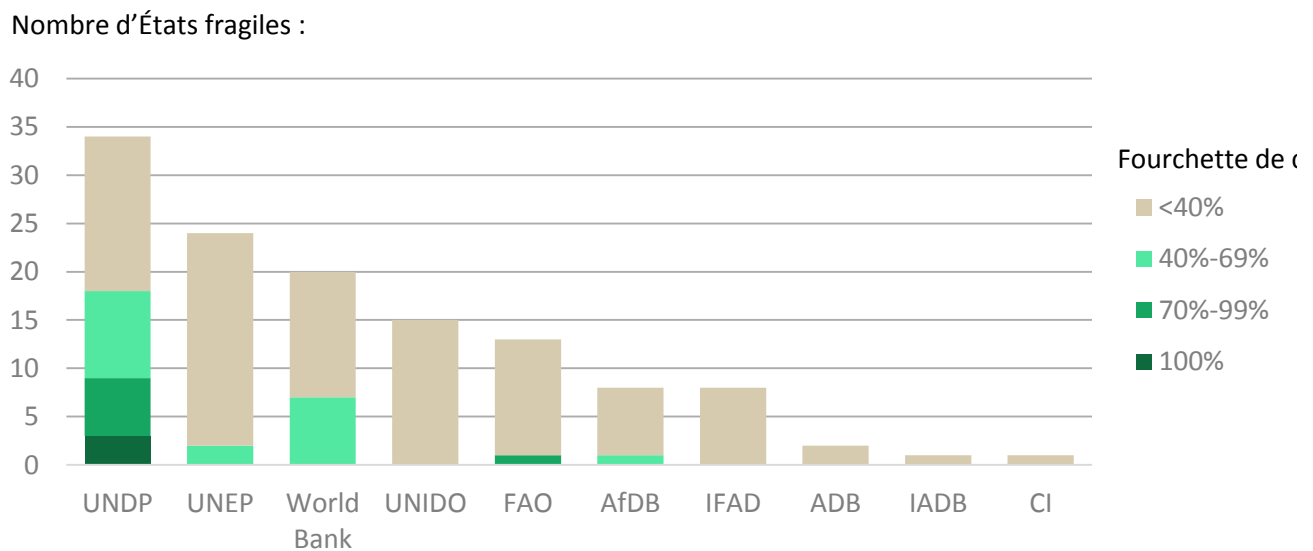


Figure 9 : Concentration d'Agences dans les États fragiles – de FEM-3 à FEM-6 (décembre 2015)



Couverture thématique

Principal message : Il n'existe pas de lacunes thématiques importantes au sein de l'appareil du FEM du point de vue de la disponibilité des compétences techniques. Dans quatre sur cinq domaines d'intervention, les projets et programmes ont été mis en œuvre par onze Agences ou plus, alors que les domaines « produits chimiques » et « gestion des déchets » ont bénéficié de la participation de cinq Agences.

14. Cette section cherche à déterminer s'il existe des lacunes thématiques et techniques dans l'appareil du FEM, c.-à-d. si le réseau nouvellement élargi de 18 Agences assure une couverture suffisante dans les principaux domaines thématiques, en utilisant les domaines d'intervention comme base de référence pour ce qui est des compétences techniques requises.

15. **Dans quatre sur cinq domaines d'intervention, les projets et programmes ont été mis en œuvre par onze Agences ou plus, alors que les domaines « produits chimiques » et « gestion des déchets » ont bénéficié de la participation de cinq Agences, les compétences techniques étant déployées d'une manière assez équilibrée entre les domaines d'intervention.** Indicateur des domaines où les Agences du FEM déploient leurs compétences techniques, le tableau 2 précise quelles Agences ont reçu des financements dans quels domaines d'intervention, et ce jusqu'au programme de travail de juin 2016, inclusivement. Depuis la création du FEM, les Agences ont activement déployé leurs compétences techniques de manière assez large dans les domaines d'intervention. Cette tendance s'est poursuivie pendant FEM-6, où jusqu'ici sept Agences sont intervenues dans au moins quatre domaines d'intervention.

Tableau 2 : Déploiement des Agences dans les domaines d'intervention
(Jusqu'au programme de travail de 2016, inclusivement)

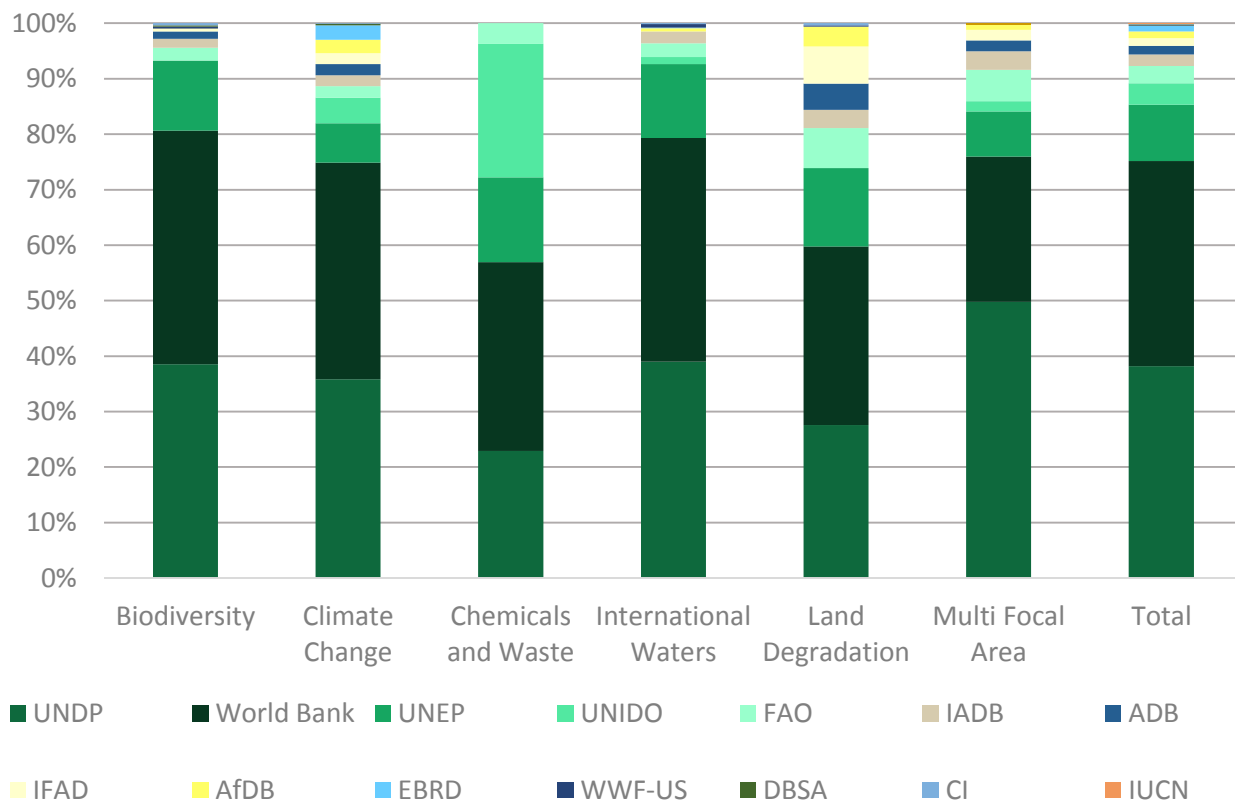
	CHANGEMENTS CLIMATIQUES	DIVERSITE BIOLOGIQUE	DEGRADATION DES SOLS	EAUX INTERNATIONALES	SUBSTANCES CHIMIQUES ET DECHETS
PNUD	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
PNUE	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
BM	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
BASD	Oui	Oui	Oui	Non	Non
BAD	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
BERD	Oui	Non	Non	Oui	Non
FAO	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
BID	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
FIDA	Oui	Oui	Oui	Non	Non
ONUDI	Oui	Non	Non	Oui	Oui
BOAD	Oui	Non	Non	Non	Non
CI	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
DBSA	Oui	Oui	Non	Non	Non
FUNBIO	Non	Oui	Non	Non	Non
UICN	Non	Oui	Oui	Oui	Non

WWF-US	Non	Oui	Oui	Oui	Non
% DE NON	19%	19%	31%	31%	69%
% DE OUI	81%	81%	69%	69%	31%

16. **Le tableau ci-dessus n'est pas représentatif de la contribution technique attendue des nouvelles Agences de projets.** En effet, sur les huit Agences de projets du FEM nouvellement accréditées, six seulement comptaient au moins un projet approuvé jusqu'au mois de mai 2016, le programme de travail proposé pour juin 2016 y compris. À ce stade, ces Agences ont travaillé dans quatre domaines d'intervention différents, ainsi que sur des projets et programmes multisectoriels, la majorité des projets relevant du domaine de la diversité biologique (35 %), suivis par les projets multisectoriels (32 %) et les projets dans le domaine des changements climatiques (22 %).

17. **De plus, aucun domaine d'intervention du FEM ne semble être disproportionnellement dominé par une Agence en particulier** (voir la figure 10 ci-dessous). En conséquence, il semble qu'un certain nombre d'Agences disposent des capacités techniques pour répondre aux besoins des pays bénéficiaires indépendamment du domaine d'intervention.

Figure 10 : Répartition des financements cumulatifs approuvés par domaine d'intervention et par Agence (décembre 2015)



PARTIE II : EFFICACITE DE L'APPAREIL DU FEM SUR LE PLAN DES COÛTS ET DES RESULTATS

18. La partie I ci-dessus donne indique qu'il ne semble pas y avoir actuellement d'importantes lacunes géographiques ou thématiques dans le réseau du FEM. La deuxième partie ci-après examine plus globalement l'efficacité sur le plan des coûts et des résultats de la structure actuelle de l'appareil du FEM, en cherchant à déterminer s'il y a lieu d'accréditer d'autres Agences et l'incidence d'une telle démarche.

Efficacité par rapport aux coûts

Principal message : Les données disponibles laissent penser qu'un réseau élargi pourrait entraîner une augmentation des coûts de transaction découlant de l'accréditation, du processus d'accueil des nouvelles Agences et de la communication à travers un réseau plus vaste.

19. **La présente section examine comment un élargissement du réseau du FEM pourrait avoir une incidence sur l'efficacité sur le plan des coûts de l'exécution des financements du FEM.** Elle se penche sur les coûts et les avantages éventuels de l'accréditation d'Agences supplémentaires, en se fondant notamment sur l'expérience du tout récent élargissement.

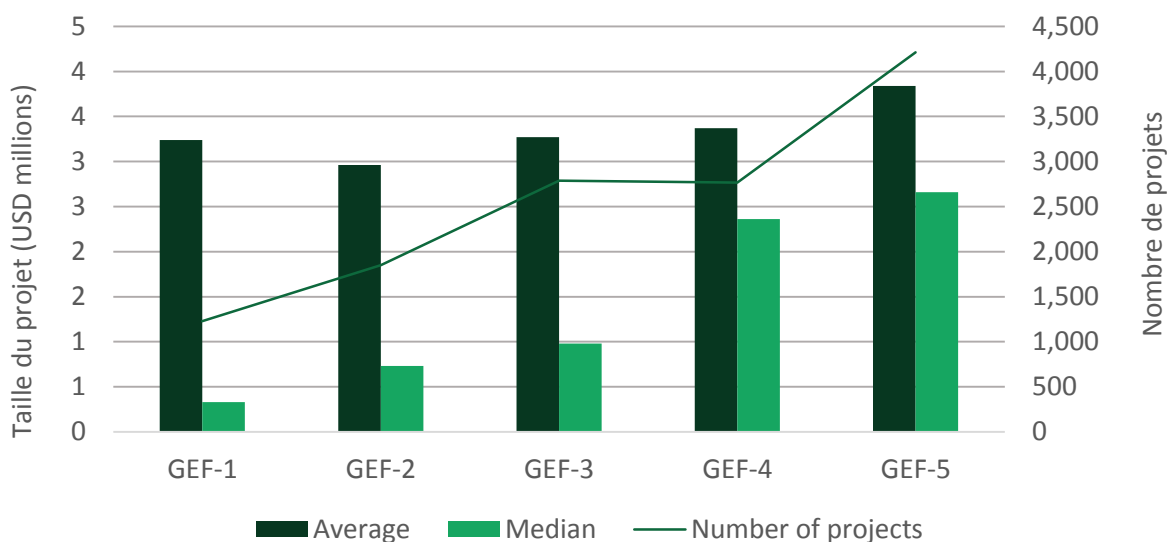
20. **L'élargissement du réseau du FEM pourrait accroître la palette de choix parmi les Agences, et favoriser un déploiement plus efficace sur le plan des coûts des Agences en fonction de leurs points forts et de leurs avantages comparatifs.** L'analyse présentée ci-dessus indique clairement un accroissement de la concurrence et un élargissement des choix dans l'ensemble des régions et groupes de pays. Elle laisse penser également que les Agences travaillent généralement dans plusieurs domaines d'intervention plutôt que de se concentrer davantage dans leurs domaines de prédilection. Il est probable que la concurrence ait conduit à une plus grande réactivité de la part des Agences face aux besoins formulés par les gouvernements partenaires. En revanche, comme les frais généraux tels que les commissions sont déterminés en part du financement, l'accroissement de la concurrence n'entraîne pas une baisse des coûts dans le système.

21. **Un réseau plus large suppose un accroissement du travail administratif – comme l'a souligné le Bureau indépendant de l'évaluation (Cinquième bilan global).** Le Conseil, le Secrétariat, le Bureau indépendant de l'évaluation et le STAP ont jusqu'ici cherché à collaborer avec toutes les Agences, mais les coûts de ces interactions ont augmenté avec l'élargissement du réseau, et il peut y avoir un seuil au-delà duquel une collaboration significative cesse d'être efficace par rapport aux coûts, voire faisable. L'importance d'une telle collaboration à travers un modèle opérationnel est examinée plus loin dans ce document (paragraphe 37 à 39).

22. **Un indicateur éventuellement pertinent de l'efficacité du système sur le plan des coûts est le nombre de projets et la taille moyenne des projets.** Comme le montre la figure 11, l'accréditation de nouvelles Agences ne semble pas avoir réduit la taille des projets, même si la croissance globale des financements du FEM s'est essentiellement traduite davantage par une augmentation du nombre plutôt que de la taille des projets. Comme indiqué dans le document d'octobre 2015, ce constat est

pertinent du point de vue de l'efficacité sur le plan des coûts du système puisque chaque projet supplémentaire entraîne au moins des coûts de transaction supplémentaires à l'échelle du système – un portefeuille d'un grand nombre de projets de petite envergure présentera en général des coûts administratifs plus élevés qu'un portefeuille comportant un petit nombre de projets de grande envergure.

Figure 11 : Taille moyenne des financements des projets provenant du FEM à leur approbation (en millions de dollars) et nombre total de projets par cycle de reconstitution



23. **Les coûts de l'accréditation de huit Agences de projets du FEM ont été considérables.** En ce qui concerne les coûts directs associés à l'élargissement du réseau du FEM, dans son évaluation du processus d'accréditation en vue dudit élargissement réalisée en 2005 *Evaluation of the Accreditation Process for Expansion of the GEF Partnership* (GEF/ME/C.48/Inf.03), le Bureau indépendant de l'évaluation a constaté que le processus d'accréditation des nouvelles Agences de projets du FEM s'est avéré plus coûteux que prévu, tant pour les entités candidates que pour le FEM, et que les frais engagés par le FEM ont été sensiblement plus élevés que les sommes recouvrées à travers les allocations pour frais. Le coût total du processus d'accréditation du FEM a été estimé à 1,53 million de dollars, dont 608 000 dollars ont été recouvrés à travers les allocations pour frais versées aux entités candidates. Au moment de l'évaluation, les dépenses totales pour les cinq entités candidates dont la deuxième phase du processus d'accréditation avait été validée avaient atteint quelque 2,3 millions de dollars.

24. **L'accueil des nouvelles Agences de projets du FEM entraîne également des coûts associés à la formation et aux consultations en amont sur l'élaboration des propositions de projets.** Pour le Secrétariat du FEM toutefois, ces coûts ont été gérables, alors que les données ne sont pas disponibles du côté des Agences de projets, qui auraient aussi tiré des bénéfices de ces investissements. Suite à l'accréditation des premières Agences de projets en 2013, le Secrétariat du FEM a effectué trois missions pour visiter les Agences nouvellement accréditées et a organisé trois sessions de formation à l'intention des nouvelles Agences. En outre, les Agences de projets du FEM ont bénéficié des séminaires de présentation du FEM et des ateliers de coordination élargie. Une part importante des coûts associés à ces activités a été prise en charge par les nouvelles Agences et les coûts supportés par le Secrétariat n'ont pas été significatifs par rapport aux coûts du processus d'accréditation lui-même.

25. **Après le récent cycle d'accréditations, il est prématuré de déterminer toute incidence sur les indicateurs actuels et – limités – de l'efficacité sur le plan des coûts du système au sein de l'appareil du FEM.** Par exemple, sur des indicateurs tels que le délai moyen écoulé entre l'approbation du Conseil à l'agrément du DG, le délai requis pour l'examen et la révision des projets ou le délai moyen entre l'agrément du DG et le premier décaissement. Comme le laisse supposer le Cinquième bilan global, le principal moteur de ces indicateurs est susceptible d'être davantage lié aux politiques et procédures du FEM qu'au nombre d'Agences.

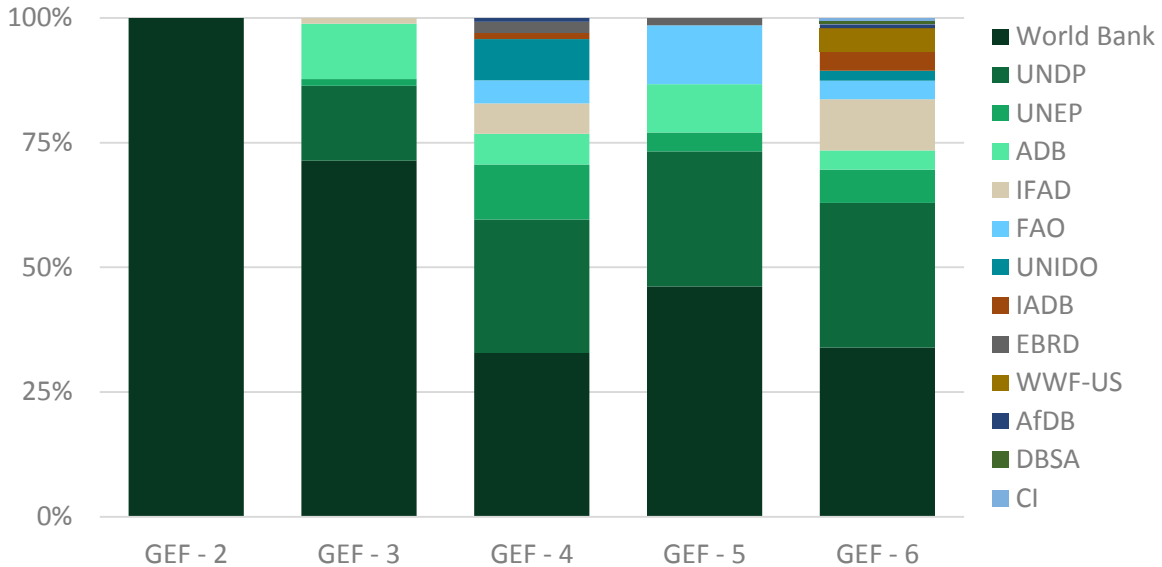
Efficacité sur le plan des résultats

Principal message : L'appareil du FEM dispose de l'éventail de capacités nécessaires pour répondre aux aspirations stratégiques du FEM, à l'instar de la capacité à gérer des programmes multipartites intégrés, à promouvoir l'innovation, et à mobiliser les financements privés. À l'avenir, une question essentielle sera de savoir si le modèle opérationnel permet d'optimiser le déploiement de ces capacités.

26. **La stratégie FEM2020 définit une vision à réaliser par le FEM pour devenir un champion de l'environnement mondial.** Pour traduire cette vision dans les faits, un certain nombre de priorités stratégiques sont envisagées, notamment s'attaquer aux facteurs de dégradation de l'environnement, appliquer des solutions intégrées et soutenir des activités innovantes et modulables. Utilisant ces priorités stratégiques et d'autres comme base de référence, la présente section cherche à déterminer si l'appareil du FEM dispose de capacités à caractère plus général pour réaliser les aspirations stratégiques du FEM et comment la structure et les fonctions du réseau pourraient influencer sur l'efficacité du déploiement de ces capacités. Plus précisément, cette section examine un certain nombre de capacités proposées présentées ci-après : *gestion des programmes multipartites recherchant des effets systémiques ; application de solutions intégrées ; appui à l'innovation ; facilitation de la participation du secteur privé ; mobilisation des investissements de développement à grande échelle ; et appui à des activités à échelle réduite, telles que les activités communautaires et celles exécutées par la société civile.*

27. **Un certain nombre d'Agences participent activement à la gestion de programmes multipartites recherchant des effets systémiques.** Actuellement 13 Agences participent à des programmes-cadres, et dix Agences en ont piloté. La Banque mondiale est l'Agence qui a le plus eu recours aux programmes-cadres pendant FEM-6 ainsi que dans les cycles de reconstitution précédents (voir la figure 12 ci-dessous), suivie par le PNUD.

Figure 12 : Part des Agences dans les financements de programmes du FEM (25 février 2016)



28. **Du point de vue modèle opérationnel du FEM, les programmes ont représenté une part variable des financements de l’institution : 12 % durant FEM-5 et 36 % au cours de FEM-4.** Un certain nombre de programmes importants ont été approuvés au début de FEM-6, représentant quelque 40 % de l’ensemble des financements approuvés jusqu’au mois d’avril 2016, ce qui indique une augmentation par rapport à FEM-5. Pour autant, la capacité des Agences à administrer les programmes n’est probablement pas exploitée pleinement. Les prochaines évaluations du Bureau indépendant de l’évaluation prévues en 2017 portant sur les programmes-cadres et les programmes intégrés pilotes (PIP) pourraient permettre de tirer plus d’enseignements sur les points forts du réseau du FEM dans ces domaines – y compris une évaluation des effets des changements apportés à l’approche-programme en octobre 2014.

29. **Les Agences ont également fait preuve d’une capacité à apporter des solutions intégrées face à des défis environnementaux mondiaux complexes et interconnectés.** Au 25 avril 2016, treize Agences soutenaient une programmation multisectorielle, ce qui donne à penser que les Agences possèdent généralement des compétences assez larges (voir également le paragraphe 17 ci-dessus). En outre, l’expérience récente dans les programmes approuvés pendant FEM-6 montre comment les Agences ont travaillé les unes avec les autres pour compléter leurs compétences. À titre d’exemple, 12 Agences sur 18 participent actuellement à trois PIP et chaque PIP est dirigé par une Agence différente. Huit Agences sont également associées à trois autres programmes thématiques majeurs sur la pêche côtière, le commerce illégal d’espèces sauvages et les paysages durables en Amazonie.

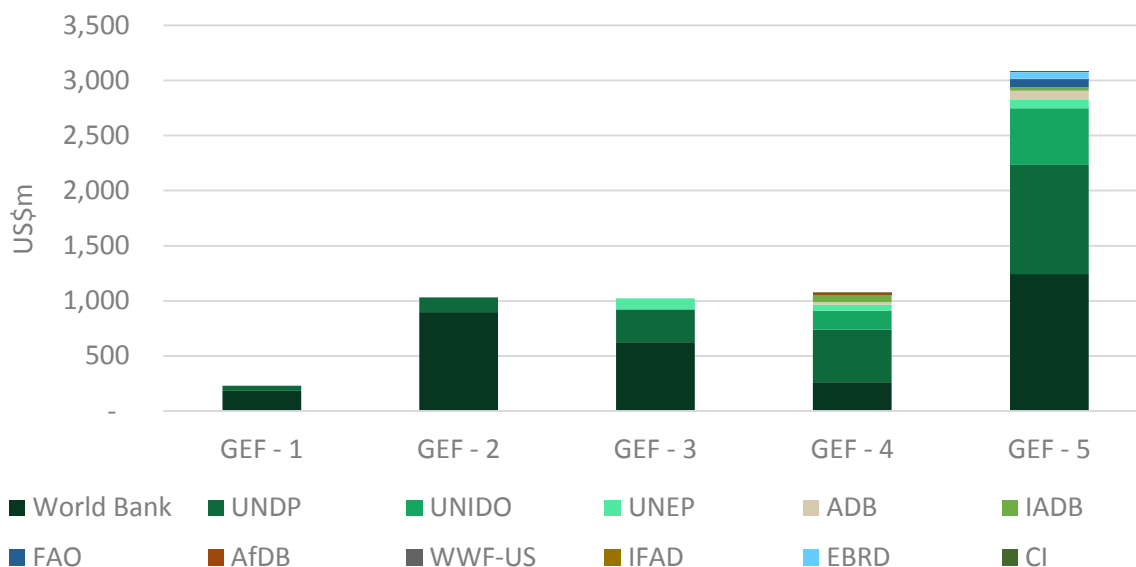
30. **À l’avenir, il y aura peut-être lieu pour le FEM d’encourager une plus forte intégration par le biais de ses financements.** La question de savoir si le modèle opérationnel du FEM permet d’optimiser les capacités du réseau à apporter des solutions intégrées pour s’attaquer aux facteurs de la dégradation de l’environnement pourrait être examinée. Les indicateurs du niveau d’intégration dans les projets et programmes financés par le FEM permettant d’évaluer cet aspect des choses ne sont pas

adaptés. Les principaux enjeux concernent, par exemple, l'équilibre des incitations entre la compartimentation et l'intégration – comme dans la programmation et la répartition des allocations du STAR entre les domaines d'intervention. Ici aussi, le Bureau indépendant de l'évaluation peut fournir des éléments d'information utiles dans un proche avenir dans le cadre de son évaluation de 2017 des effets positifs multiples de l'aide du FEM.

31. **Les Agences ont démontré leur capacité à soutenir des activités innovantes et modulables.** Les évaluations antérieures indiquent que diverses Agences ont fait une démonstration satisfaisante ou piloté de nouvelles technologies, de pratiques et approches qui ont – au fil du temps et à la faveur d'un environnement favorable – débouché sur l'adoption et un impact à plus grande échelle. À titre d'exemple, dans son évaluation de l'impact des investissements du FEM dans le domaine de l'atténuation des effets du changement climatique dans quatre grands pays bénéficiaires (document GEF/ME/C.45/1 intitulé *Annual Report on Impact* (Rapport annuel sur l'impact des projets)), le Bureau indépendant de l'évaluation constate que la Banque mondiale et le PNUD – deux des trois Agences du FEM dont l'impact des interventions dans le cadre de l'aide du FEM pourrait être évalué – ont administré des projets et des programmes qui ont permis de faire la démonstration satisfaisante de nouvelles technologies et approches et, ont finalement abouti à une plus large adoption desdites technologies et approches, y compris à la transformation du marché. Le Rapport de suivi annuel 2014 (GEF/C.48/03) quant à lui, qui porte sur des examens à mi-parcours et des évaluations finales des projets qui étaient en cours d'exécution durant l'exercice 14, présente des exemples de projets administrés par cinq Agences du FEM différentes qui ont promu, avec succès, l'innovation dans différents domaines d'intervention. Un défi important et une opportunité majeure pour l'appareil du FEM consistent à promouvoir la démarche qui est de tirer collectivement des enseignements de ces premiers investissements du FEM afin d'identifier les facteurs clés de succès et les bonnes pratiques, et de les intégrer dans l'amélioration de la conception des projets et des programmes.

32. **Le réseau du FEM a démontré sa capacité à travailler avec le secteur privé.** Sur les 14 Agences dont les projets et programmes avaient été approuvés au 25 avril 2016, 12 (soit 86 %) ont administré des projets et programmes dont les cofinancements provenaient du secteur privé – un indicateur de leur capacité à mobiliser les financements privés (voir la figure 14). La Banque mondiale avait mobilisé la plus grande part des cofinancements du secteur privé, suivie par le PNUD et l'ONUDI.

Figure 14 : Cofinancements provenant du secteur privé par Agence



33. **Cependant, il peut y avoir des possibilités d'utiliser davantage les capacités des Agences à mobiliser le secteur privé.** Les fluctuations des cofinancements du secteur privé d'un cycle de reconstitution à un autre laissent penser que l'appareil du FEM peut être en mesure de mobiliser des volumes plus importants de financements privés (voir la figure 14 ci-dessus). Hormis celles sur les cofinancements, il existe peu de données disponibles qui indiquent la mesure dans laquelle les financements du FEM influent directement sur les décisions d'investissement du secteur privé. Le Cinquième bilan global a identifié un portefeuille du secteur privé de 290 projets sur une cohorte de 3 000 projets approuvés (soit 10 %) représentant 1,4 milliard de dollars d'aides directes du FEM et 317 millions de dollars d'investissements d'autre nature. Certes, ce portefeuille pourrait ne pas représenter les moyens indirects par lesquels le FEM peut influencer sur les décisions du secteur privé, il n'est probablement pas non plus représentatif du rôle que les financements des entreprises privées sans but lucratif et les financements privés classiques devront jouer pour inverser certaines des principales tendances environnementales mondiales défavorables. Le Cinquième bilan global indique que, au-delà de l'effet de levier financier direct, il y a lieu pour l'appareil du FEM d'approfondir sa collaboration avec le secteur privé. Il laisse entendre qu'une plus forte participation multipartite à travers le réseau du FEM – associant les gouvernements, les Agences et le Secrétariat – est nécessaire pour favoriser des relations plus productives avec le secteur privé.

34. **L'appareil du FEM a largement la capacité de mobiliser des investissements de développement à grande échelle.** Cela est essentiel pour que le FEM mène ses opérations à l'échelle requise pour promouvoir l'intégration de la durabilité environnementale dans le développement et d'autres mécanismes de financement. La collaboration avec des institutions de financement du développement importantes au sein et au-delà du réseau du FEM est un indicateur de la capacité du FEM à orienter des investissements de grande envergure vers des initiatives plus durables. Sur les 18 Agences actuelles, neuf sont considérées comme des institutions de financement du

développement et sept d'entre elles comptent au moins un projet approuvé. L'effet de l'accréditation récente des institutions telles que la BOAD, la CAF et la DBSA ne s'est encore fait sentir pleinement.

35. **Toutefois, au regard du modèle opérationnel actuel du FEM, les possibilités de mettre à profit cette capacité sont peut-être plus nombreuses.** La part des financements du FEM approuvés pour les institutions de financement du développement a considérablement diminué au fil du temps (voir la figure 15 ci-après). La figure ci-après indique une variation importante, entre FEM-3 et FEM-4, de la part relative des financements entre les banques de développement et les institutions spécialisées des Nations Unies⁵. Cette variation correspond étroitement à l'introduction des allocations individuelles dans le cadre du Dispositif d'allocation des ressources (DAR). Les données relatives à FEM-6 sont préliminaires et reflètent une stimulation initiale de la participation des BMD par rapport à leur rôle majeur dans l'administration des programmes approuvés au début de cette période de reconstitution. Les montants des cofinancements représentent un indicateur de la mesure dans laquelle les financements du FEM mettent à profit des projets d'investissement plus importants – la figure 16 montre la différence au fil du temps entre ces deux types d'Agences pour ce qui est de leur capacité à mobiliser des cofinancements.

⁵ Aux fins de cette analyse, les institutions spécialisées de l'ONU sont la FAO, le PNUD, le PNUE et l'ONUDI. Les institutions de financement du développement (BMD et IFI) sont la BAfD, la BASD, la Banque mondiale, la BERD, la BID et le FIDA. Les nouvelles Agences de projets du FEM sont CI, l'UICN et WWF-US.

Figure 15 : Part des financements approuvés par le FEM par groupe d'Agences et par cycle de reconstitution
(Jusqu'au programme de travail de juin 2016, inclusivement)

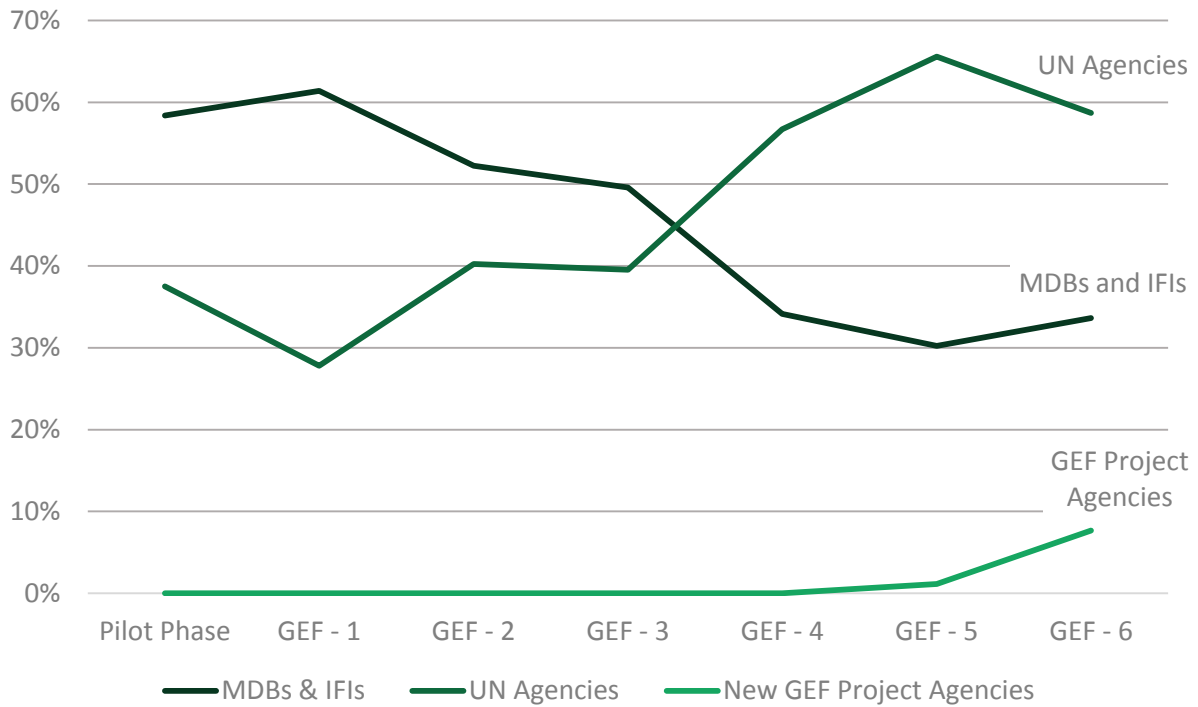
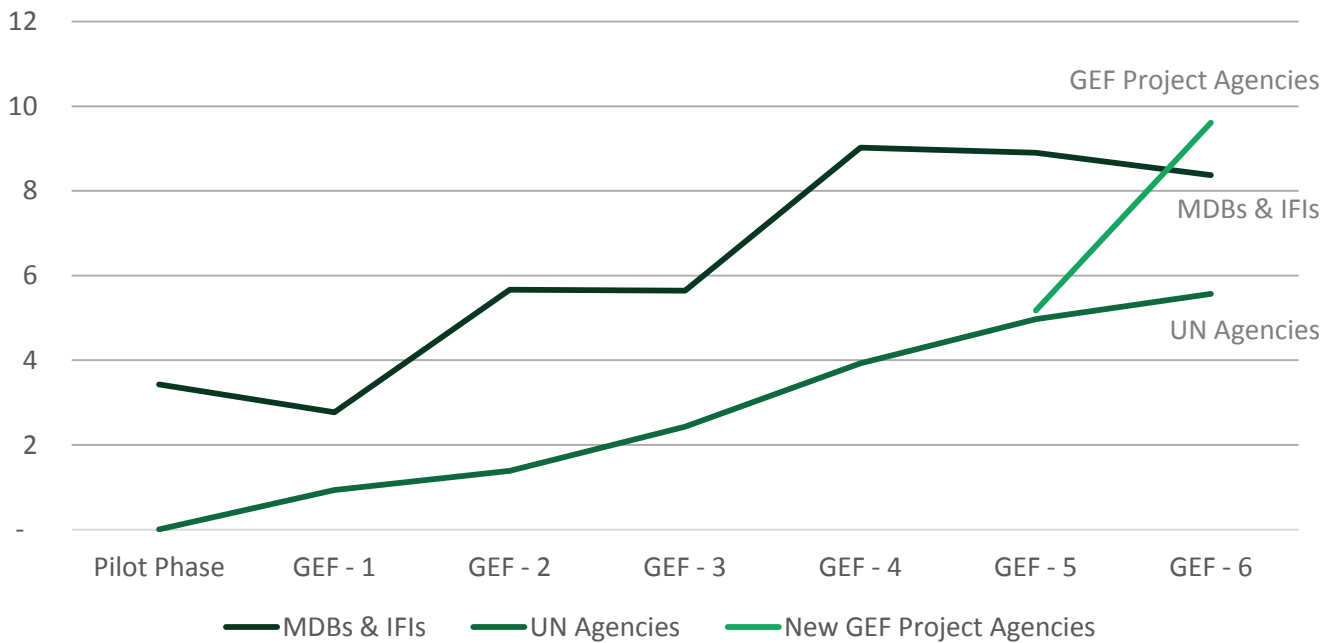
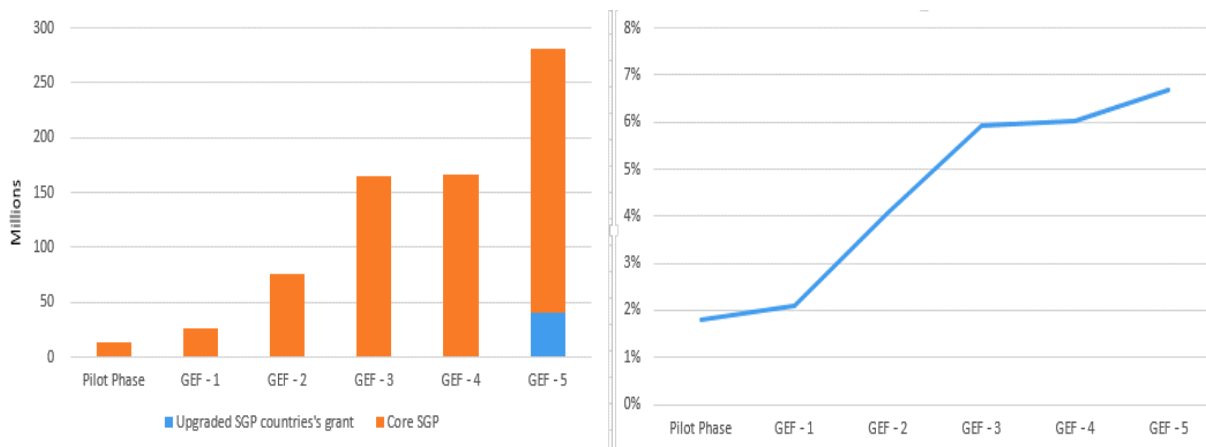


Figure 16 : Ratios de cofinancement par groupe d'Agences et par cycle de reconstitution
(montant du cofinancement/montant du financement du FEM (en dollars), décembre 2016)



36. **Toute autre capacité pertinente devrait répondre à la demande des pays bénéficiaires et des parties prenantes de soutenir les activités à petite échelle par les financements du FEM, telles que les activités communautaires et celles exécutées par la société civile.** Cela est actuellement intégré au modèle opérationnel du FEM à travers le Programme de microfinancements ainsi qu'un processus d'approbation simplifié pour les projets de moyenne envergure et les activités habilitantes. Si 12 des 15 Agences dont des projets et des programmes ont été approuvés participent également à des projets de petite envergure, les portefeuilles de trois Agences en particulier sont dominés par des projets représentant moins de 1 million de dollars. Ces trois Agences sont le PNUD, le PNUE et l'ONUDI (voir la figure 17 ci-dessous).

Figure 17 : Programme de microfinancements – niveaux de financement et part des financements du FEM



Collaboration à travers le réseau du FEM

Principal message : Une plus grande expansion du partenariat que constitue le FEM risquerait d'éroder le niveau et la qualité de la participation des partenaires. Ce partenariat repose sur la collaboration intense entre ses différentes parties prenantes. L'étroitesse du partenariat a jusqu'à présent constitué un facteur essentiel du succès de la mise en œuvre des orientations stratégiques définies dans le cadre de FEM-6 ; et elle est indispensable pour réaliser les aspirations de la Vision du FEM à l'horizon 2020.

37. **Ce partenariat repose sur la collaboration intense entre ses différentes parties prenantes.** Au-delà de chaque projet et de chaque programme, les Agences du FEM participent à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'examen des stratégies, politiques, directives et procédures du FEM, ainsi qu'à la gestion par les résultats à l'échelle de l'institution, à la gestion des connaissances et à des activités de communication. Grâce à leur savoir-faire et à leurs capacités internes qui vont bien au-delà des activités financées par le FEM, les Agences du FEM jouent un rôle central en apportant leur éclairage et leur appui aux activités institutionnelles. Ces relations étroites favorisent l'engagement, l'alignement stratégique et la prévisibilité, et aident à réduire les coûts de transaction.

38. **L'étroitesse du partenariat a jusqu'à présent constitué un facteur essentiel du succès de la mise en œuvre des orientations stratégiques définies dans le cadre de FEM-6 ; et elle est indispensable pour réaliser les aspirations de la Vision du FEM à l'horizon 2020.** Pour s'attaquer aux facteurs de la dégradation de l'environnement et promouvoir des solutions intégrées, il a fallu un niveau de collaboration sans précédent entre les Agences, les pays, le Secrétariat du FEM et le STAP. Comme indiqué ci-dessus (paragraphe 31), les principaux programmes approuvés au cours de FEM-6 jusqu'à ce jour se sont appuyés sur de grandes coalitions d'Agences, ainsi que sur des partenaires d'exécution en dehors du réseau du FEM. Ces efforts bénéficient de l'expérience acquise de programmes cruciaux du FEM, où diverses plateformes de collaboration ont joué un rôle essentiel, à l'instar du Programme pour le Sahel et l'Afrique de l'Ouest à l'appui de l'Initiative « Grande Muraille verte » et de l'Initiative pour le Triangle de corail axée sur les récifs coralliens, la pêche et la sécurité alimentaire.

39. **Si le réseau se développe encore plus, toutefois, il peut devenir de plus en plus difficile pour certains partenaires de maintenir ce niveau élevé d'implication.** Comme indiqué dans le document d'octobre 2015, un réseau d'un nombre relativement petit d'entités est tout à fait différent d'un modèle de type fonds concurrentiel qui regroupe un plus grand nombre d'entités d'exécution. De l'avis du Secrétariat, les ambitions inscrites dans la Vision 2020 du FEM sont mieux réalisées grâce à un appareil de taille limitée comprenant des Agences déterminées qui ont beaucoup à gagner de son succès, plutôt qu'avec un vaste réseau qui prend les allures d'une fondation. Pour les Agences, une question essentielle est celle de savoir si le FEM peut continuer à offrir des incitations suffisantes pour maintenir une « masse critique » de capacités et de compétences internes, et permettre ainsi une participation efficace au réseau. Cette question est étroitement liée à celle du montant global des fonds disponibles.

CONCLUSIONS

40. Il se dégage de l'analyse présentée ci-dessus les principales constatations suivantes :

- a) Il ne semble pas y avoir d'importantes lacunes géographiques au sein de l'appareil du FEM du point de vue du nombre d'Agences prêtant un soutien à chaque pays et de la capacité des pays à utiliser les ressources qui leur sont allouées par le FEM.
- b) Il n'existe pas de lacunes thématiques importantes au sein de l'appareil du FEM du point de vue de la disponibilité des compétences techniques.
- c) L'appareil du FEM dispose de l'éventail de capacités nécessaires pour répondre aux aspirations stratégiques du FEM, à l'instar de la capacité à gérer des programmes multipartites intégrés, à promouvoir l'innovation, et à mobiliser les financements privés.
- d) Les données disponibles laissent penser qu'un réseau élargi pourrait entraîner une augmentation des coûts de transaction découlant de l'accréditation, du processus d'accueil des nouvelles Agences et de la communication à travers un réseau plus vaste.
- e) Une plus grande expansion du partenariat que constitue le FEM risquerait d'éroder le niveau et la qualité de la participation des partenaires.

41. **Partant de cette analyse, on peut tirer deux conclusions principales.** Premièrement, les données concrètes actuelles n'indiquent aucun besoin de procéder à de nouvelles accréditations peu de temps après le quasi-doublement du nombre d'Agences. Deuxièmement, peut-être plus que le nombre d'Agences, une réflexion plus approfondie est nécessaire sur la mesure dans laquelle le modèle opérationnel permet d'optimiser les fortes capacités de l'appareil du FEM.

42. Pour ce qui est de cette deuxième conclusion, les principales questions soulevées sont celles de savoir : si le FEM a optimisé ses potentialités pour soutenir des programmes intégrés en plus des projets ; s'il existe des incitations suffisantes à générer des effets positifs multiples dans les domaines d'intervention dans le cadre des projets et programmes soutenus par le FEM ; et la mesure dans laquelle les modalités du FEM peuvent correspondre aux modèles opérationnels et aux besoins d'internalisation des institutions de financement du développement.

43. **Force est de reconnaître que la plupart des données exposées dans le présent document ne reflètent pas les effets du tout récente élargissement du réseau du FEM.** L'accréditation de huit Agences de projets du FEM peut non seulement faire de l'extension de la couverture géographique et thématique la nouvelle base de référence, mais aussi avoir pour effet d'accroître la concurrence et les coûts de transaction pour divers acteurs participant au réseau du FEM.

RECOMMANDATION

44. À la lumière des conclusions susmentionnées, le Secrétariat recommande que le Conseil réévalue, au début de la période couverte par la septième reconstitution des ressources de la Caisse du

FEM (FEM-7), l'opportunité du lancement d'un processus d'accréditation d'un nombre limité d'Agences supplémentaires afin de combler les lacunes stratégiques qui se profilent.